

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

В данной статье проведен теоретико-правовой анализ законодательства Республики Беларусь, регулирующего порядок осуществления общественного контроля. Исследованы формы и порядок осуществления общественного контроля профессиональными союзами. Рассмотрены также основы осуществления общественного контроля в сфере борьбы с коррупцией и при реализации жилищного законодательства

This article provides a theoretical and legal analysis of the legislation of the Republic of Belarus regulating the procedure for exercising public control. The forms and procedure for exercising public control by trade unions have been investigated. The basics of public control in the fight against corruption and in the implementation of housing legislation are also considered.

Ключевые слова: общественный контроль; формы общественного контроля; профессиональные союзы.

Key words: public control; forms of public control; trade unions.

В отечественной юридической науке вопросы общественного контроля исследовались, как правило, в отношении контроля за соблюдением законодательства о труде. К проблеме общественного контроля за соблюдением трудового законодательства в Республике Беларусь в разное время обращались, например, такие ученые-правоведы, как Г. Б. Шишко и др. Вместе с тем вопросы осуществления общественного контроля в других сферах жизни общества не получили должного внимания. Объясняется это во многом тем, что действующее законодательство не в должной мере регламентирует порядок проведения общественного контроля в других сферах деятельности государства и общества. Целью данной статьи является комплексный теоретико-правовой анализ категории общественного контроля в законодательстве Республики Беларусь.

Согласно ч. 2 ст. 37 Конституции Республики Беларусь непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законом способами. Одним из таких непосредственных способов участия граждан в управлении делами общества и государства является их участие в осуществлении общественного контроля.

В юридической литературе под контролем принято понимать деятельность государственных органов и общественных организаций, направленную на проверку соблюдения и исполнения, выявление случаев нарушения правовых норм.

Легальное определение термина «общественный контроль» в действующем законодательстве Республики Беларусь отсутствует. Такое положение нельзя признать приемлемым, так как рассматриваемый термин широко используется в различных нормативных правовых актах Республики Беларусь (например, в Законе Республики Беларусь от 22 апреля 1992 г. № 1605-XII «О профессиональных союзах» (далее – Закон о профсоюзах)). В связи с этим, полагаем уместным воспользоваться соответствующей дефиницией, содержащейся в модельном законе «Об основах общественного контроля», принятом на сорок шестом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 46-19 от 27 марта 2017 г.) (далее – Модельный закон).

В соответствии с абзацем вторым части 1 ст. 3 Модельного закона «общественный контроль – деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в установленных настоящим Законом формах для достижения установленных настоящим Законом целей по наблюдению за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, и оценке этой деятельности» [1].

К субъектам общественного контроля п. 1 ст. 8 Модельного закона относит:

- 1) общественные палаты (советы) государства, регионов (наиболее крупных административно-территориальных единиц государства) и муниципальных образований;
- 2) общественные советы при органах государственной власти;
- 3) общественные объединения и другие негосударственные некоммерческие организации, созданные и зарегистрированные в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами, уставами которых предусмотрено осуществление общественного контроля;
- 4) иные субъекты, уполномоченные законами и иными нормативными правовыми актами [1].

В законодательстве Республики Беларусь наиболее регламентированным является порядок осуществления общественного контроля за соблюдением законодательства о труде.

Так, согласно ст. 463 Трудового кодекса Республики Беларусь общественный контроль за соблюдением законодательства о труде осуществляют профсоюзы в порядке, установленном законодательными актами [2].

Согласно ст. 1 Закона о профсоюзах профсоюз является добровольной общественной организацией, объединяющей граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе обучающихся в учреждениях профессионально-технического, среднего специального, высшего образования, связанных общими интересами по роду деятельности как в производственной, так и непроизводственной сферах, для защиты трудовых, социально-экономических прав и интересов [3].

Виды общественного контроля, а также сферы деятельности в которых профсоюзы вправе осуществлять общественный контроль закреплены в главе 2 Закона о профсоюзах. В частности, профсоюзы вправе осуществлять общественный контроль за:

- соблюдением законодательства Республики Беларусь о социальной защите граждан;
- состоянием учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, установлением очередности на улучшение жилищных условий, распределением жилых помещений в государственных органах, других организациях;
- соблюдением законодательства Республики Беларусь по вопросам приватизации государственного имущества и преобразования государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества;
- соблюдением законодательства Республики Беларусь об охране труда;
- выполнением коллективного договора (соглашения);
- деятельностью государственных органов по вопросам социального обеспечения и социального страхования;
- работой учреждений здравоохранения в области охраны здоровья;
- соблюдением нанимателем, собственником или уполномоченным им органом управления законодательства Республики Беларусь о труде и профсоюзах.

Анализ положений ст. 10 Закона о профсоюзах позволяет сделать вывод, что профсоюзы могут осуществлять общественный контроль в двух формах:

- 1) в форме проведения проверок за соблюдением законодательства Республики Беларусь;
- 2) в формах, не связанных с проведением проверок (т. е. в форме проведения мероприятий по наблюдению, анализу, оценке соблюдения трудовых и социально-экономических прав граждан (мониторинг), участия в работе коллегиальных органов, комиссий и иных формах, предусмотренных законодательством Республики Беларусь, коллективными договорами (соглашениями).

Право профсоюзов осуществлять общественный контроль в форме проведения проверок закреплено и в п. 5 Указа Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь». При этом в указанной норме подчеркнуто, что осуществление общественного контроля в форме проведения проверок другими организациями, а также физическими лицами запрещается [4].

Детально полномочия профсоюзов по осуществлению общественного контроля регламентированы нормами Указа Президента Республики Беларусь от 6 мая 2010 г. № 240 «Об осуществлении общественного контроля профессиональными союзами» (далее – Указ № 240).

Так, в силу подпункта 1.2.2 п. 1 Указа № 240 установлено, что общественный контроль профсоюзы осуществляют в форме: 1) проверки; 2) мероприятий по наблюдению, анализу, оценке соблюдения трудовых и социально-экономических прав граждан (мониторинг), участие в работе коллегиальных органов, комиссий и иные формы, предусмотренные законодательством, коллективными договорами (соглашениями), не связанные с проведением проверок.

При этом под проверкой понимается совокупность мероприятий, проводимых профсоюзами в отношении контролируемых субъектов, по итогам которых оценивается соответствие

требованиям законодательства, коллективного договора (соглашения) осуществляемой контролируемые субъектами деятельности по обеспечению трудовых и социально-экономических прав граждан, действий (бездействия) должностных лиц и иных работников контролируемых субъектов.

Согласно п. 2 Указа № 240 профсоюзы, за исключением первичных профсоюзных организаций, вправе осуществлять общественный контроль в форме проведения проверок за:

- соблюдением законодательства о труде;
- соблюдением законодательства об охране труда;
- соблюдением законодательства о профсоюзах;
- выполнением коллективного договора (соглашения) [5].

Непосредственно сам порядок осуществления общественного контроля профсоюзами в форме проведения проверок урегулирован в положении «О порядке осуществления общественного контроля профессиональными союзами, их организационными структурами, объединениями таких союзов и их организационными структурами в форме проведения проверок», утвержденным Указом № 240.

Действующее законодательство Республики Беларусь предусматривает проведение общественного контроля и в иных сферах, но не в форме проведения проверок.

В частности, согласно ст. 46 Закона Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-З «О борьбе с коррупцией» (далее – Закон о борьбе с коррупцией) общественный контроль в сфере борьбы с коррупцией осуществляется гражданами Республики Беларусь, организациями, в том числе общественными объединениями, в порядке, определенном законодательными актами, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь.

В ч. 2 указанной статьи закреплено, что деятельность граждан Республики Беларусь, организаций, в том числе общественных объединений, при осуществлении общественного контроля в сфере борьбы с коррупцией может осуществляться в следующих формах:

- 1) участие в разработке и всенародном (общественном) обсуждении проектов нормативных правовых актов в сфере борьбы с коррупцией;
- 2) участие в деятельности созданных в государственных органах и организациях комиссий по противодействию коррупции;
- 3) иные формы такого участия, предусмотренные законодательными актами.

Кроме того, представители общественных объединений в соответствии с ч. 3 ст. 46 Закона о борьбе с коррупцией вправе осуществлять общественный контроль в сфере борьбы с коррупцией в таких формах, как:

- проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов в сфере борьбы с коррупцией и направление соответствующих заключений в государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией;
- участие в заседаниях коллегий государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, координационных совещаний по борьбе с преступностью и коррупцией с правом совещательного голоса;
- участие в подготовке проектов нормативных правовых актов, решений органов исполнительной власти и иных документов, затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций;
- участие в проведении социологических опросов по вопросам противодействия коррупции [6].

Общественный контроль применяется также и при реализации жилищного законодательства. Так, в силу ст. 94 Жилищного кодекса Республики Беларусь от 28 августа 2012 г. № 428-З для анализа применения жилищного законодательства при местных исполнительных и распорядительных органах, иных государственных органах, других организациях могут создаваться общественные комиссии по жилищным вопросам. Порядок работы общественных комиссий по жилищным вопросам и их состав устанавливаются соответствующим местным исполнительным и распорядительным органом, иным государственным органом, другой организацией [7].

Таким образом, проведенный теоретико-правовой анализ законодательства Республики Беларусь, регулирующего общественный контроль, позволяет сделать следующие выводы:

- во-первых, общественный контроль широко применяется в Республике Беларусь в различных сферах деятельности государства и общества;
- во-вторых, в действующем законодательстве Республики Беларусь отсутствует как легальная дефиниция категории «общественный контроль», так и единый законодательный акт регламентирующий порядок проведения такого контроля, что не создает должных предпосылок для его дальнейшего развития.

Список использованной литературы

1. **Об основах** общественного контроля: модельный закон, принят на сорок шестом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 46-19 от 27 марта 2017 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
2. **Трудовой** кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 296-З : принят Палатой представителей 8 июня 1999 г. : одобр. Советом Респ. 30 июня 1999 г. (в ред. Закона Респ. Беларусь от 18 июля 2019 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
3. **О профессиональных** союзах : Закон Респ. Беларусь от 22 апреля 1992 г. № 1605-XII (в ред. Закона Респ. Беларусь от 1 янв. 2015 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
4. **О совершенствовании** контрольной (надзорной) деятельности в Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 6 янв. 2021 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
5. **Об осуществлении** общественного контроля профессиональными союзами : Указ Президента Респ. Беларусь от 6 мая 2010 г. № 240 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
6. **О борьбе** с коррупцией: Закон Респ. Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
7. **Жилищный** кодекс Республики Беларусь от 28 августа 2012 г. № 428-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 4 мая 2019 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.